

Universitätsrepetitorium Staatsorganisationsrecht am 31. Januar 2006

Fall zum Rechtsstaatsprinzip – Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

A verbüßt eine lebenslange Freiheitsstrafe. In den Jahren 2001 bis 2003 beantragte er mehrfach eine gerichtliche Entscheidung gegen verschiedene Maßnahmen der Strafvollzugsbehörde gemäß § 109 StVollzG. Ihm wurden jeweils die Verfahrenskosten auferlegt.

Nachdem Verfahrenskosten von insgesamt 789 Euro aufgelaufen waren, erklärte die zuständige Gerichtskasse gegenüber A, der weder über Eigengeld noch über Hausgeld verfügte, die Aufrechnung gegen sein Taschengeldguthaben und seine zukünftigen Taschengeldansprüche, „soweit dies im Rahmen des Strafvollzugsgesetzes gesetzlich zulässig ist“.

Der Antrag des A auf gerichtliche Entscheidung über die Aufrechnung gemäß § 109 StVollzG blieb erfolglos. Die zuständige Strafvollstreckungskammer hielt die Aufrechnung in entsprechender Anwendung von § 121 Abs. 5 StVollzG für rechtmäßig. Das zuständige Oberlandesgericht verwarf die gegen die Entscheidung der Strafvollstreckungskammer gerichtete Rechtsbeschwerde gemäß § 116 StVollzG als unzulässig mit dem Hinweis, § 121 Abs. 5 StVollzG erlaube eine Aufrechnung auch gegen eine Taschengeldforderung des Gefangenen.

A möchte gegen alle Entscheidungen Verfassungsbeschwerde erheben. Er ist der Ansicht, dass sie ihn in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip verletzen. Für den Zugriff auf sein Taschengeld gebe es keine Rechtsgrundlage.

Mit Aussicht auf Erfolg?

Fall nach BVerfG, 2 BvR 2088/93 vom 14.08.1996, NJW 1996, 3146 = NStZ 1996, 615 = DVBl 1997, 351

§ 46 StVollzG: Taschengeld

Wenn ein Gefangener ohne sein Verschulden kein Arbeitsentgelt und keine Ausbildungsbeihilfe erhält, wird ihm ein angemessenes Taschengeld gewährt, falls er bedürftig ist.

§ 47 StVollzG: Hausgeld

- (1) Der Gefangene darf von seinen in diesem Gesetz geregelten Bezügen drei Siebtel monatlich (Hausgeld) und das Taschengeld (§ 46) für den Einkauf (§ 22 Abs. 1) oder anderweitig verwenden.
- (2) Für Gefangene, die in einem freien Beschäftigungsverhältnis stehen (§ 39 Abs. 1) oder denen gestattet ist, sich selbst zu beschäftigen (§ 39 Abs. 2), wird aus ihren Bezügen ein angemessenes Hausgeld festgesetzt.

§ 109 StVollzG: Antrag auf gerichtliche Entscheidung

- (1) Gegen eine Maßnahme zur Regelung einzelner Angelegenheiten auf dem Gebiet des Strafvollzuges kann gerichtliche Entscheidung beantragt werden. Mit dem Antrag kann auch die Verpflichtung zum Erlaß einer abgelehnten oder unterlassenen Maßnahme begehrt werden. ...

§ 121 StVollzG: Kosten des Verfahrens

- (1) In der das Verfahren abschließenden Entscheidung ist zu bestimmen, von wem die Kosten des Verfahrens und die notwendigen Auslagen zu tragen sind.

...

- (5) Für die Kosten des Verfahrens nach den §§ 109ff. kann auch ein den dreifachen Tagessatz der Eckvergütung nach § 43 Abs. 2 übersteigender Teil des Hausgeldes (§ 47) in Anspruch genommen werden.

Lösungsskizze:

A. Zulässigkeit

I. Beschwerdeführer

Da die Verfassungsbeschwerde gemäß § 90 Abs. 1 BVerfGG von „jedermann“ erhoben werden kann, ist A beschwerdefähig. Auch an seiner Prozessfähigkeit bestehen keine Zweifel.

II. Beschwerdegegenstand

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde kann jeder Akt der öffentlichen Gewalt sein. Dazu gehören neben Akten der Gesetzgebung (vgl. §§ 93 Abs. 3, 94 Abs. 4, 95 Abs. 3 BVerfGG) auch Akte der vollziehenden Gewalt sowie der Rechtsprechung (vgl. §§ 94 Abs. 3, 95 Abs. 2 BVerfGG).

Bei mehreren Akten der öffentlichen Gewalt in der gleichen Sache läßt das BVerfG dem Beschwerdeführer die Wahl, ob er nur die letztinstanzliche Gerichtsentscheidung oder zusätzlich die Entscheidungen der Vorinstanzen und den zugrundeliegenden Akt der vollziehenden Gewalt angreifen will¹. In jedem Fall liegt nur eine Verfassungsbeschwerde vor.

Sowohl die Aufrechnungserklärung der Gerichtskasse als Akt der Exekutive als auch die Entscheidungen der Strafvollstreckungskammer und des Oberlandesgerichts als Akte der Judikative stellen zulässige Beschwerdegegenstände dar. Mit seiner Verfassungsbeschwerde kann A deshalb gegen alle drei Akte vorgehen.

III. Beschwerdebefugnis

Gemäß § 90 Abs. 1 BVerfGG muss der Beschwerdeführer behaupten, in einem seiner Grundrechte oder der aufgezählten grundrechtsgleichen Rechte verletzt zu sein. Dazu reicht es aus, dass aus dem Vortrag des Beschwerdeführers die Möglichkeit einer Grundrechts- bzw. Rechtsverletzung hervorgeht. Sie darf also nicht von vorneherein ausgeschlossen sein².

Da das BVerfG keine „Superrevisionsinstanz“ ist, sind Verfassungsbeschwerden unter Berufung auf Art. 2 Abs. 1 GG nur zulässig, wenn der Beschwerdeführer

¹ Vgl. z.B. BVerfGE 19, 377 (389); 54, 53 (64 ff.).

² Vgl. BVerfGE 6, 445 (447); 28, 17 (19); 53, 303 (327).

geltend macht, dass der ihn belastende Staatsakt in Verkennung von Grundrechten zustande gekommen ist oder gegen objektives Verfassungsrecht verstößt. Ein bloßer Hinweis auf die Fehlanwendung des einfachen Rechts reicht nicht aus, da die Überprüfung der Anwendung von einfachen Recht Sache der Fachgerichte ist.

Wenn A der Ansicht ist, dass ihn die Entscheidungen in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip verletzen, weil es für den Zugriff auf sein Taschengeld keine Rechtsgrundlage gebe, rügt er die Verkennung objektiven Verfassungsrecht. Da nicht offensichtlich ausgeschlossen ist, dass die Gerichtskasse und die Gerichte bei der analogen Anwendung des § 121 Abs. 5 StVollzG die Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips verkannt haben, wäre die Beschwerdebefugnis des A zu bejahen.

IV. Rechtsschutzbedürfnis

Gemäß § 90 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG kann die Verfassungsbeschwerde erst nach Erschöpfung des Rechtsweges erhoben werden. Mit dem Antrag auf gerichtliche Entscheidung durch die Strafvollstreckungskammer gemäß § 109 StVollzG und der hiergegen gerichteten Rechtsbeschwerde nach § 116 StVollzG hat A alle gegen die Erklärung der Aufrechnung zulässigen Rechtsbehelfe in Anspruch genommen und damit den Rechtsweg vollständig erschöpft. Andere Möglichkeiten des Grundrechtsschutzes bestehen nicht mehr, so dass die Verfassungsbeschwerde des A auch unter dem Gesichtspunkt ihrer Subsidiarität zulässig ist.

V. Form und Frist

A müsste die Verfassungsbeschwerde form- und fristgerecht erheben. Entsprechende Bestimmungen finden sich in §§ 23 Abs. 1 Satz 1 und 2, 92, 93 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG. So ist die Verfassungsbeschwerde binnen eines Monats nach der letztinstanzlichen Entscheidung des Oberlandesgerichts beim BVerfG schriftlich einzureichen und ausreichend zu begründen.

Ergebnis zu A: Die Verfassungsbeschwerde wäre zulässig.

B. Begründetheit

Prüfungsmaßstab für die Begründetheit der Verfassungsbeschwerde kann nur die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip sein. Die Verletzung spezieller Grundrechte kommt nicht in Betracht.

I. Eingriff in den Schutzbereich der Allgemeinen Handlungsfreiheit

Nach der Rechtsprechung des BVerfG gewährt Art. 2 Abs. 1 GG mit der allgemeinen Handlungsfreiheit ein „Grundrecht des Bürgers, nur aufgrund solcher Vorschriften mit einem Nachteil belastet zu werden, die formell und materiell der Verfassung gemäß sind und deshalb zur verfassungsmäßigen Ordnung gehören“³.

Die von der Gerichtskasse erklärte Aufrechnung mit Verfahrenskosten gegen den Taschengeldanspruch des A hat nachteilige Auswirkungen auf dessen Rechte. Sie stellt einen Hoheitsakt dar, der die Forderung des A gegen die Gerichtskasse zielgerichtet und unmittelbar zum Erlöschen bringt und damit seine bisherige Rechtsposition schmälert.

Gleiches gilt für die gerichtlichen Entscheidungen, die die Aufrechnung der Gerichtskasse bestätigen.

In allen drei Fällen handelt es sich also um Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit.

II. Rechtfertigung

1. Aufrechnung

Fraglich ist, ob die Aufrechnung der verfassungsmäßigen Ordnung entspricht, mit anderen Worten, ob sie sich auf ein verfassungsgemäßes Gesetz stützen lässt⁴.

³ BVerfGE 29, 402 (408); 42,20 (27 f.).

⁴ Da der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG nach der Rechtsprechung des BVerfG im Sinne der allgemeinen Handlungsfreiheit weit gezogen wird, muss folgerichtig auch der Schrankenvorbehalt weit

Problematisch ist hier nicht erst die Verfassungsmäßigkeit eines einschlägigen Gesetzes, sondern vielmehr bereits die Existenz einer einschlägigen Rechtsgrundlage.

Da das StVollzG keine Regelung enthält, die die Aufrechnung gegen Taschengeltansprüche ausdrücklich erlauben würde, kommt nur eine analoge Anwendung von § 121 Abs. 5 StVollzG in Betracht. Dieser sieht die Aufrechnung mit Verfahrenskosten gegen Haushaltsgeld vor.

Während ein Analogieverbot von Strafnormen zu Lasten des Täters mit Hinweis auf Art. 103 Abs. 2 GG allgemein anerkannt ist⁵, ist die Analogiefähigkeit von Eingriffsnormen höchst umstritten.

a) Analogiefähigkeit

Seit einigen Jahren geht die Rechtsprechung des BFH wie auch das Schrifttum⁶ zunehmend davon aus, dass eine Analogie zum Nachteil des Steuerpflichtigen zulässig ist, wenn:

- die Lückenausfüllung der Verwirklichung des Gleichheitssatzes zu dienen bestimmt ist
- und aufgrund des analog angewandten Gesetzes vorhersehbar ist.

Eine analoge Anwendung kommt danach in Betracht, wenn der Steuerpflichtige nach dem erkennbaren Zweck des Gesetzes davon ausgehen musste, dass der Regelungsgehalt auch über den Wortlaut hinausgeht, also auch Fälle erfasst, die zwar nicht anhand der bloßen Begriffe, aber anhand des Bedeutungszusammenhangs und des Sinnzusammenhalts der Norm in dessen Regelungsbereich einbezogen werden können. Durfte der Steuerpflichtige hingegen auf die Grenzen des Wortlauts vertrauen, kommt eine Analogie nicht in Betracht.

Wendet man die Grundsätze dieses für das Steuerrecht entwickelten Ansatzes auf den vorliegenden Fall an, erscheint eine Analogiefähigkeit von § 121 Abs. 5 StVollzG

ausgelegt werden. So kommt die sog. Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG einem Gesetzesvorbehalt gleich.

⁵ BVerfGE 71, 108 (114 ff.), Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, 18. Auflage, 2002, Rn. 1093.

⁶ BFHE 168, 300 (304) mwN.

als durchaus möglich. Zwischen Hausgeld und Taschengeld besteht ein gewisser Bedeutungszusammenhang, da der Gefangene gemäß § 47 Abs. 1 StVollzG sowohl Hausgeld als auch Taschengeld für den gleichen Zweck, nämlich für den Einkauf oder anderweitig verwenden darf. Der einzige Unterschied besteht darin, dass das Hausgeld Teil der im StVollzG geregelten Bezüge ist, während Taschengeld gezahlt wird, wenn ein Gefangener ohne sein Verschulden keine solchen Bezüge hat und daher bedürftig ist. Da kein Grund ersichtlich ist, warum Hausgeldforderungen und Taschengeldforderungen bei der Aufrechnung mit Verfahrenskosten unterschiedlich behandelt werden sollten, könnte die Lückenfüllung zur Verwirklichung des Gleichheitssatzes beitragen.

Auch könnte man durchaus behaupten, dass ein Vertrauen eines Strafgefangenen darauf, dass sein Taschengeldanspruch verschont bleibe, nicht schutzwürdig ist und dass eine Aufrechnung der Gerichtskasse mit den Verfahrenskosten für ihn vorhersehbar war.

b) Analogieverbot

Das BVerfG hingegen bezweifelt die Zulässigkeit von Analogien zum Nachteil des Bürgers. In seiner Entscheidung vom 14.08.1996 hat es festgestellt, dass die Grundsätze des Rechtsstaates fordern, „dass auch Ermächtigungen der Exekutive zur Vornahme belastender Verwaltungsakte durch das ermächtigende Gesetz nach Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt sind, so dass die Eingriffe meßbar und in einem gewissen Umfang für den einzelnen voraussehbar und berechenbar werden“. Dieser Verfassungsgrundsatz gelte „allgemein, mithin auch für die Heranziehung zu öffentlichen Abgaben und für deren Beitreibung.“

Das BVerfG führt weiter aus, dass die Gerichtskasse mit der Aufrechnung von Verfahrenskosten gegen den Taschengeldanspruch des Beschwerdeführers in dessen Rechte ohne Gesetzliche Grundlage eingegriffen habe. Da sie als Verwaltungsbehörde nicht über dem Gesetz stehe, konnte sie die gesetzliche Grundlage auch nicht im Wege der analogen Anwendung des § 121 Abs. 5 StVollzG gewinnen.

Auch wenn das Taschengeld seine Zweckbindung mit dem Hausgeld teile, sei eine Ausdehnung des Gesetzes über seinen Wortlaut hinaus nicht zulässig. Habe der Gesetzgeber die Aufrechnung auf das Hausgeld begrenzt und das Taschengeld freigelassen, sei dies für die Verwaltung bindend.

Damit mißt das BVerfG dem Wortlaut einer Norm große Bedeutung zu und schließt Analogien zu Lasten des Bürgers aus, dies auch dann, wenn diese – wie etwa im vorliegenden Fall – wegen des Bedeutungszusammenhangs zwischen dem geregelten und dem ungeregelten Fall und des Sinngehalts der Regelung nahe liegen könnten.

c) Streitentscheidung

Für ein Analogieverbot spricht, dass es größere Rechtssicherheit gewährt. Die Prüfung, ob ein Adressat auf den Wortlaut einer Norm vertrauen durfte, kann nämlich im Einzelfall sehr schwierig sein. Dies gilt ebenfalls für die Beantwortung der Frage, ob es vorhersehbar war, dass die Verwaltung einer Norm einen bestimmten Sinngehalt beimessen würde oder nicht.

Gegen eine Anwendung der Ansicht, die für eine Analogiefähigkeit von Eingriffsnormen streitet, auf den vorliegenden Fall spricht auch, dass diese Ansicht für das Steuerrecht entwickelt wurde. Das Steuerrecht stellt eine komplexe Materie dar, bei der das BVerfG die theoretischen Anforderungen beispielsweise an das Bestimmtheitsgebot häufig absenkt⁷. Würde es nämlich gesetzliche Abgabentatbestände strikt und formell daran messen, ob sie nach Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß bestimmt sind, müssten wohl zahlreiche Normen wegen Verstoßes gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsverbot für verfassungswidrig erklärt werden.

Der Strafvollzug im allgemeinen sowie die im StVollzG geregelten Bezüge im besonderen stellen hingegen eine recht überschaubare Rechtsmaterie dar, mit der Folge, dass eine mit dem Steuerrecht vergleichbare Situation nicht vorliegt.

Folgt man deshalb der Rechtsprechung des BVerfG, verstößt die Aufrechnung gegen das rechtsstaatliche Analogieverbot und stellt einen verfassungswidrigen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit des A dar.

2. Gerichtliche Entscheidungen

Verletzt die Aufrechnung die allgemeine Handlungsfreiheit des A, liegt in der Versagung des Rechtsschutzes gegen den rechtsstaatswidrigen Zugriff der Gerichtskasse auf das Taschengeld ebenfalls eine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit. Auch die fachgerichtlichen Entscheidungen verstoßen damit gegen Art. 2 Abs. 1 i.V.m. dem Rechtsstaatsprinzip.

Ergebnis zu B: Die Verfassungsbeschwerde des A wäre auch begründet. Das BVerfG würde alle angegriffenen Entscheidungen aufheben.

⁷ Vgl. Birk, Steuerrecht, 5. Aufl. 2002, Rn 145.